

日本 ODA 政策与实施的一致性评价

陈 娜

内容提要 本文针对日本对外援助的优先问题、优先区域以及援助渠道和方式三个方面,通过与 DAC 国家对外援助的比较,分析日本对外援助实施与以 2003 年《日本 ODA 宪章》为基础的日本对外援助政策之间的一致性,得出日本对外援助“重经济型援助,轻社会型援助”、“偏好中低收入国家”以及“偏好贷款型援助”的结论。造成日本对外援助这些特点的原因包括日本在对外援助中追求经济利益、强调受援国“自力更生”以及日本对自身利益与国际压力之间的权衡。

关 键 词 日本 对外援助 政策 一致性

ODA 指官方发展援助(Official Development Assistance),即对外援助。1954 年起,日本加入对外援助国的行列,并逐渐成长为对外援助大国。1992 年日本制定 ODA 宪章,确定了日本的对外援助政策,2003 年日本修订了 ODA 宪章。本文就十余年来,日本的 ODA 具体实施情况与政策的一致性、日本对外援助与经合组织发展援助委员会(DAC)其他国家的做法异同点进行阐述,以准确地把握日本对外援助的特征,并分析其发展方向。

一、日本 ODA 政策主要内容

在 60 年的对外援助过程中,日本先后制定了一系列对外援助政策,包括 ODA 宪章、中期 ODA 政策、国别援助政策等。其中,

1992 年制定的《日本 ODA 宪章》具有里程碑式的意义,它确定了当时日本对外援助的基本政策,也成为 2003 年《日本 ODA 宪章》的基础内容。目前,2003 年《日本 ODA 宪章》是日本对外援助的基本政策,其他对外援助政策都根据该宪章相应制定。2003 年《日本 ODA 宪章》主要规定了日本对外援助的体系、ODA 实施原则、ODA 政策的制定和实施三个方面的内容。其中,日本对外援助的体系包括日本对外援助的目标、基本政策、优先问题、优先地区四个方面。

本文研究的是日本对外援助政策与实施之间的一致程度,探讨“援助什么”、“对谁援助”和“如何援助”三个方面的问题。本文主要根据以 2003 年《日本 ODA 宪章》为代表的日本 ODA 政策的相

应内容展开。在 2003 年《日本 ODA 宪章》中,日本对外援助的优先问题、优先地区以及援助渠道和方式三个方面的主要内容如下:

(一)日本对外援助的优先问题

1. 减贫

减贫是国际社会共同的重要发展目标,同时也是消除恐怖主义以及其他不稳定因素的关键。日本优先援助的领域包括教育、健康、福利、水、环境卫生和农业,同时支持发展中国家人类和社会的发展。此外,可持续的经济增长、就业的增加和生活质量的提高都对减贫具有重要的意义,因此日本也将对这些领域提供优先援助。

2. 可持续增长

为促进发展中国家的贸易和投资、人文交流,支持发展中国家的可持续经济增长,日本拟对社会

经济基础设施、机构发展和人力资源开发提供援助,具体而言,包括以下内容:贸易投资领域的合作(包括适当的知识产权保护和标准化)、信息通讯技术(ICT)领域的合作、接受交换生、合作研究等。

3. 解决全球问题

全球问题包括全球变暖等环境问题、传染性疾病、人口、粮食、能源、自然灾害、恐怖主义、毒品与国际集团犯罪等。日本 ODA 宪章强调了解决全球问题的紧迫性,并呼吁国际社会以协调的方式解决这些问题。

4. 和平建设

宪章认为为阻止发展中国家和地区冲突的发展,需要解决各种引起冲突的因素。因此,日本强调通过 ODA 达到减贫和缩小差距的目的。除此之外,日本也进行紧急人道主义援助,通过援助加快冲突的解决并进行战后和平与国家的重建。具体而言,构建和平的援助包括帮助促进和平进程;人道主义和康复援助,如帮助流离失所者和恢复基础设施;帮助确保国内稳定和安全,包括裁军、武器的收集和处置;重建援助,包括社会和经济、增强政府的行政能力等。

(二)日本对外援助的优先地区

1. 亚洲

亚洲地区对日本的稳定和繁荣具有重要影响,因此日本将亚洲列为对外援助优先考虑的地区。在亚洲众多国家中,日本根据各国的社会经济条件和援助需要的变化战略性地决定援助的优先次序。对于东亚地区,日本充分考虑该地区国家与日本的经济伙伴

关系,利用 ODA 加强与包括东盟在内的东亚地区的联系,同时缩小该地区内的差异;对于南亚地区,日本适当考虑该地区存在的大量贫困人口;对于中亚和高加索地区,援助将被用于促进受援民主化和向市场经济过渡;对亚洲其他地区,援助的优先次序将依照该宪章目标、基本政策和优先问题的相关规定决定,同时也考虑每一地区发展现状和援助需要。

2. 其他地区

非洲有大量的最不发达国家,并且一直为冲突和其他严峻的发展问题所困扰。非洲正在努力实现自力更生,日本将为这些努力提供援助。中东对能源供应、国际社会的稳定与和平都具有重要的意义,日本将向其提供援助以促进社会稳定和巩固和平。拉丁美洲既包括相对发达的国家,也包括拥有脆弱经济的岛国。该地区国家之间以及该地区一国之内的差距均较大,日本也将扩大与其合作。大洋洲有大量经济脆弱的岛国,日本也将向这些国家提供援助。

(三)日本对外援助的渠道和方式

关于具体的援助渠道和方式,日本 ODA 宪章并没有做详细的阐述,只在 ODA 政策制定和实施的部分简单提及。该宪章指出不同的援助方式(包括贷款、赠款和技术合作)应当有效地组合在一起,充分利用每种援助方式的优点。此外,日本应注意硬件型合作(如建设和提供设备)与软件型合作(如技术合作和机构建

设)之间的平衡。

二、ODA 政策与实施一致性评价

为考察日本对外援助政策与实施在优先问题、优先地区和援助渠道和方式三个方面的一致性,本部分选取了 2003 年至 2012 年日本对外援助相关数据进行研究,一方面分析与其政策之间的一致性,另一方面,通过选取 DAC 国家的平均水平作为参照,分析日本对外援助与其他 DAC 国家援助在优先问题、优先地区和援助渠道和方式三个方面的不同。

(一)日本对外援助实际的优先领域

1. 重经济型援助,轻社会型援助

2003 年《日本 ODA 宪章》列举了与经济增长和社会发展相联系的优先领域,这些领域并无优先差别。但是,实际上日本的 ODA 明显呈现出“重经济型援助,轻社会型援助”的特点。

“经济型援助”与“社会型援助”两个概念都包含了较多的部门,但是考虑到在 OECD 数据的 ODA 部门分类中,“社会基础设施与服务”和“经济基础设施与服务”两个部门占有相对较高的比重,分别对社会型援助和经济型援助具有一定的代表性,因此通过以上两个部门来研究日本“经济型援助”与“社会型援助”间的平衡问题。

自 2003 年起,日本的社会基础设施与服务部门 ODA 占有所有部门 ODA 的比重有小幅波动,

且呈上升趋势,但总体维持在20-30%的范围之内。相比较而言,日本的经济基础设施与服务部门占有部门ODA的比重却有较大幅度的上升,从2003年的21.72%上升到2012年的40.49%,并且在2010年达到了48%的高点。由此可见,日本的ODA在社会基础设施与服务和经济基础设施与服务两个部门间存在不平衡,这种不平衡表现在两个方面:一是社会基础设施与服务部门ODA占有部门ODA比重的绝对值比经济基础设施与服务部门小;二是社会基础设施与服务部门ODA占有部门ODA比重的增长率比经济基础设施与服务部门低。

与日本的情况不同,同期DAC国家社会基础设施与服务部门ODA占有部门ODA比重的平均水平从2003年的30.92%上升到2012年的40.52%,总体呈现上升趋势,并且高于日本20-30%的水平。另一方面,DAC国家经济基础设施与服务部门ODA占有部门ODA比重的平均水平有小幅波动,并且呈缓慢上升的趋势,但是总体保持在15%左右,低于日本目前40%左右的水平。由此可见,与DAC国家相应的平均水平相比,日本社会基础设施与服务部门ODA占有部门ODA的比重不仅绝对值较大,而且增长率较高。

2. 优先援助部门间失衡

日本在2003年《日本ODA宪章》中明确地列出了援助的优先问题(即减贫、可持续增长、解决全球问题、和平建设),具体而

言包括教育、健康和人口、水和环境卫生、农业和农村发展、基础设施、通讯技术(ICT)、环境、能源和减灾、冲突与发展。但是,该宪章并未明确说明这些问题的优先次序,只是简单地将这些问题进行罗列。

由于OECD数据中对ODA数据的部门分类无法完全与日本强调的优先部门相对应,本文选取大致相同的部门(即教育、健康、人口政策、水供应和环境卫生、农林渔业、通讯、一般环境保护、能源、灾害预防与防范、恢复和重建)与日本ODA政策中强调的具体优先领域(即教育、健康和人口、水和环境卫生、农业和农村发展、基础设施、通讯技术、环境、能源和减灾、冲突与发展)一一相对应。

日本ODA在日本ODA政策中强调的优先部门间的分布可分为两类。一类是水供应和环境卫生、能源两个部门,这两个部门ODA占选取部门总ODA的比重较高,且波动幅度较大。另一类是除水供应和环境卫生、能源两个部门以外的其他八个部门。通过对2003-2012年日本ODA部门分布的数据统计可以看出,一方面,尽管这些部门ODA占选取部门总ODA的比重大小不一,但总的来说处于一个较低的水平;另一方面,尽管这些部门ODA占选取部门总ODA比重的波动幅度有所不同,但是近年来有趋于稳定的趋势。

与DAC国家的平均水平相比,日本ODA在日本ODA政策中强调的优先部门间的分布并不

平衡,而是有所侧重。如果日本某一个部门ODA占表1中选取部门总ODA比重与DAC国家相应部门ODA所占比重的比值超过1,则说明日本ODA更加向该部门倾斜;若比值小于1,则说明日本ODA更向其他部门倾斜;若比值等于1,则说明日本对该部门的倾斜程度与DAC国家的平均程度相当。此外,这些部门类型的转化也相应地反映了日本ODA对这些部门倾斜程度的变化。基于这条标准,分析表1可知,日本ODA政策中强调的优先部门中包含前面提到的三种类型的部门,且三种类型之间存在相互转化,如图1所示。此外,比较援助各组内各部门在表1中对应值的差异,可以发现日本人口政策部门的ODA比重远低于DAC国家的平均水平,而且该比重并无明显上升趋势。另外,日本水供应和环境卫生、能源两个部门ODA的比重高于DAC国家的平均水平,这与前文中日本这两个部门ODA的高比重相一致。

(二) 日本对外援助实际的优先地区

1. 援助大部分流向亚洲国家

以2003年《日本ODA宪章》为基础的日本对外援助政策特别强调了亚洲的重要性。此外,该宪章也提到了除亚洲以外的其他各洲,但并未特别强调这些洲的相对重要性。

日本ODA在各洲间的分布不平衡,流向亚洲、非洲和其他发展中国家的ODA占有ODA的比重较高,流向中北美洲、南美洲、欧洲和大洋洲ODA占有

ODA的比重较低。首先,2003年至2012年期间,尽管流向亚洲的ODA占有所有ODA的比重有所波动,但基本维持在40%以上,始终在各洲中保持第一位。其次,流向非洲的日本ODA占有所有ODA的比重介于亚洲和其他四个洲(即中北美洲、南美洲、欧洲和大洋洲)相应的比重之间,且近年来流向非洲的日本ODA占有ODA的比重有缓慢上升的趋势。再次,流向中北美洲、欧洲和大洋洲ODA占有所有ODA的比重较稳定地维持在较低的水平。最后,值得一提的是,流向南美洲的ODA占有所有ODA的比重在2009年、2010年和2012年出现负值,并且在2009年达到了-9.25%的低值。总体来说,亚洲一直是日本对外援助的重点区域,日本对非洲和其他发展中国家的重视程度近年来有所提高,并且有进一步提高的趋势。

与DAC国家的平均水平相比,日本ODA在各洲间的分布是有所侧重的。如果日本流向某个洲的ODA占日本总ODA的比重与DAC所有国家流向该洲的ODA占DAC总ODA的比重的比值(如表2中所示)超过1,则说明日本ODA更加向该洲倾斜;若比值小于1,则说明日本ODA更向其他洲倾斜;若比值等于1,则说明日本对该洲的倾斜程度与DAC国家的平均程度相当。基于这些标准,我们可以归纳一些日本ODA的洲际分布特点。首先,2003年至2012年,日本在亚洲的这项比值一直大于1。因此,与DAC其他国家相比,

日本更加重视对亚洲地区的援助,这与上一部分相一致;其次,日本对南美洲、大洋洲和其他发展中国家的援助水平大致上与DAC国家的平均水平相一致。再次,剔除2008年至2010年期间欧债危机对日本流向欧洲ODA的影响,日本对非洲、中北美洲和欧洲的援助水平总体上低于DAC国家的平均水平。此外,值得一提的是,在前一部分的比较中我们发现,日本对非洲和其他发展中国家的援助水平介于较高的亚洲和较低的中北美洲、南美洲、欧洲和大洋洲相应的水平之间,占较高的比重。但是,日本流向其他发展中国家ODA比重对应的值在表2中对应的值大约等于1,因此与DAC国家对其他发展中国家的重视程度相比,日本并未显示出特别的重视。但日本流向非洲ODA比重对应的值在表2中对应的值小于1,近年来

介于0.7到0.8之间,因此与DAC国家对非洲的重视程度相比,日本对非洲的重视程度略显不足,这也许是日本近年来开始重视对非援助的一个原因。

2. 援助主要流向中低收入国家

日本对外援助的ODA地理分布除在洲际之间有所侧重之外,在各个收入层次的国家之间分布也不平衡。

以国家收入层次为分组依据,受援国可以分为五类,即欠发达国家、其他低收入国家、中低收入国家、中高收入国家和其他。根据日本流向这些国家ODA占日本总ODA的比重,这五类国家又可以分为以下四组:一组是中低收入国家,日本对这些国家的援助比重较高,而且呈现缓慢下降并维持在40%左右的趋势;一组是欠发达国家和其他,日本对这些国家援助的比重呈现上升的

表 1:2003-2012 年日本与 DAC 国家 ODA 部分部门比重相应比值

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
教育	0.60	0.93	0.66	0.70	0.48	0.59	0.55	0.54	0.61	0.59
健康	0.36	0.81	0.27	0.42	0.38	0.33	0.40	0.45	0.34	0.90
人口政策	0.03	0.02	0.01	0.01	0.03	0.03	0.05	0.04	0.05	0.13
水供应和环境卫生	1.54	1.12	2.16	1.99	2.45	2.01	2.82	2.20	2.00	2.26
农林渔业	1.21	1.06	1.41	1.34	1.36	1.47	0.97	0.68	0.73	0.92
通讯	1.95	1.47	1.30	1.80	1.89	0.90	0.61	0.74	0.71	3.18
一般环境保护	0.40	0.94	1.06	1.08	1.10	1.33	0.87	0.85	1.23	0.84
能源	2.37	1.46	1.51	2.06	2.11	1.92	1.78	2.22	2.49	1.22
灾害预防与防范	..	..	..	..	0.68	0.98	1.40	1.89	1.22	1.53
恢复和重建	..	..	0.36	0.39	0.81	1.05	0.47	1.73	2.03	2.42

注:1.此处 ODA 指以现价美元计价的对所有援助对象的 ODA 承诺;
2.本图只选取了 ODA 部门分类中部分同级部门;
3.表中“..”指相应数据不可获得;
4.日本与 DAC 国家 ODA 某部门比重相应比值=(日本某部门 ODA/日本表中所有部门 ODA)/(DAC 国家该部门总 ODA/DAC 国家表中所有部门总 ODA)。
资料来源:根据 OECD 数据制作。

趋势,并逐渐与中低收入国家的比重靠近;一组是其他低收入国家,日本对这些国家的援助比重一直稳定在一个低水平;还有一组是中高收入的国家,日本对这些国家的援助逐年降低,并在近年来呈现出负的净 ODA。此外,值得一提的是,与其他类别相比,日本对欠发达国家援助的比重呈现出较高的增长率。

其于上述分组,我们可以归纳一些日本 ODA 在不同收入层次国家间的分布特点。首先,日本对中低收入国家的援助比重一直高于 DAC 国家的平均水平,这与前一部分中日本 ODA 在中低收入国家中比重较高在直觉上相一致。其次,与 DAC 国家的平均水平相比,日本对欠发达国家的援助比重在 2003 年至 2006 年较低,该比重从 2007 年起逐步与 DAC 国家的平均水平趋于一致。此外,日本对其他国家的援助比重近年来也与 DAC 国家的平均水平趋于一致。由此可见,日本对欠发达国家和其他国家援助比重是绝对的较高水平,而不是相对的较高水平。再次,日本对中高收入国家的援助在逐渐降低,并自 2010 年起出现负值。最后,日本对其他低收入国家的援助比重波动性较大,但总体上低于 DAC 国家同期的平均水平。

(三) 援助渠道和援助方式

针对援助渠道和援助方式,2003 年《日本 ODA 大纲》中并没有明确的说明,只是指出要结合各种援助渠道和方式的特点,将各种援助渠道和方式有机地组合在一起。本部分分别先后考察日

图 1:2003 年 -2012 年日本 ODA 部分部门分组及组间部门的转化



注:本图据文中表 1 数据作出。

本对外援助在“双边援助与多边援助”两种援助渠道和“贷款与赠款”两种援助方式间的分布情况。

1. 双边援助与多边援助并重

2003 年至 2007 年,日本多边和双边 ODA 的比值变动较大。但是,自 2007 年起,该项比值逐年上升,并在 2012 年达到 65.64%,这说明日本 ODA 中多边 ODA 的比重逐步增加。与 DAC 国家的平均水平相比,2003 年至 2008 年,日本 ODA 中多边援助的比重高于和低于 DAC 国家的平均水平的情况交替出现,并于 2008 年趋近于 41%。但是自 2008 年起,日本多边援助的比重逐渐上升,而 DAC 国家多边援助比重的平均水平几乎没有大的变化,因此日本多边援助的比重越发高于 DAC 国家相应的平均水平,但是总体来说二者之间并没有太大的差别。

2. 偏好贷款型援助

2003 年至 2007 年间,日本贷款型 ODA 与赠款型 ODA 的比值呈现上下波动的趋势,但是总体来说大约在 60%到 80%之间。与 DAC 国家的平均水平相

比,日本贷款型 ODA 与赠款型 ODA 的比值远高于 DAC 国家 10%左右的水平。由此可见,日本贷款型 ODA 占有 ODA 的比重也远高于 DAC 国家的平均水平。

(四) 总结

通过对日本对外援助中“优先问题”、“优先地区”和“援助渠道和方式”三个部分的分析可知,尽管日本 ODA 的实施总体上大致符合以 2003 年《日本 ODA 宪章》为基础的援助政策,如援助大部分流向亚洲国家、双边援助与多边援助并重等,但是其实施的许多方面仍与政策有一定程度的差距。

首先,针对优先领域,日本对外援助政策列出了一系列优先领域和优先部门,而且并未对其优先次序进行规定,但是在 ODA 实施的过程中却出现了倾向于某些部门的情况,各部门之间不平衡。此外,2003 年《日本 ODA 宪章》明确提出了要兼顾硬件型援助和软件型援助,但是日本的 ODA 则明显显示出重硬件型援助占主导的经济型援助,轻软件型

表 2:2003-2012 年日本与 DAC 国家 ODA 各洲比重相应比值

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
非洲	0.29	0.40	0.36	0.87	0.91	0.72	0.72	0.79	0.71	0.78
北、中美	0.79	0.56	0.78	1.30	0.48	0.45	0.86	0.82	0.24	0.12
南美洲	0.87	0.61	0.64	0.58	0.76	0.67	-0.24	-3.81	1.07	-0.99
亚洲	2.21	2.03	1.56	1.36	1.25	1.28	1.46	1.70	1.38	1.88
欧洲	0.36	0.12	0.37	0.38	0.76	1.41	1.42	2.58	0.87	0.44
大洋洲	0.55	0.47	0.76	0.76	0.76	0.70	1.11	1.23	1.09	0.96
其他发展中国家	0.93	0.97	0.80	0.89	0.91	1.06	0.99	0.79	1.14	0.87

注:日本与 DAC 国家 ODA 某洲比重相应比值=(日本给予某洲 ODA/日本所有 ODA)/(DAC 国家给予该洲总 ODA/DAC 国家总 ODA)。

资料来源:根据 OECD 数据制作。

援助占主导的社会型援助的倾向。

其次,针对优先地区问题,日本对外援助政策提出要优先考虑亚洲的南亚地区、非洲欠发达国家、拉丁美洲以及大洋洲的脆弱岛国等经济欠发达的国家,但是日本实际的对外援助则表现出偏好中低收入国家的特点。

最后,针对援助渠道和方式问题,日本对外援助政策提出要充分利用各种援助渠道和方式的特点,使之更好地组合在一起,但是日本的实际对外援助则明显表现出偏好贷款型援助的特点。

三、ODA 政策与实施一致性不高的原因

首先,为获得国内民众对对外援助的支持,日本在对外援助的过程中较为强调本国的经济利益。其次,日本是惟一从受援国转变为援助国的 DAC 国家,在其转变过程中以及亚洲地区经济的发展过程中总结出了独特的亚洲地区的经济和社会发

展经验,帮助受援国的经济和社会的发展。“自力更生”就是基于日本自身和亚洲地区经济和社会发

最后,任何的对外援助都是在一定的国际环境下进行的,因此难免受到国际环境的影响。对日本的对外援助而言,这种国际环境主要是欧美各国和 DAC 等国际组织为了维持国际体系的需

向日本对外援助施加的压力。在以上三种因素的影响下,日本对外援助的实施出现了与对外援助政策不一致的方面。

- (一) 强调本国的经济利益
- 1. 经济型援助容易产生收入与社会型援助相比,经济型

援助在援助的过程中更容易带动援助国相关机器设备的出口,在援助完成之后,经济型援助可促进日本对受援国的 FDI 和其他经济技术合作,产生相应的收入流,这与日本的经济利益是相一致的。因此,与 DAC 国家的平均水平相比,在对外援助中日本相对偏好经济型援助。

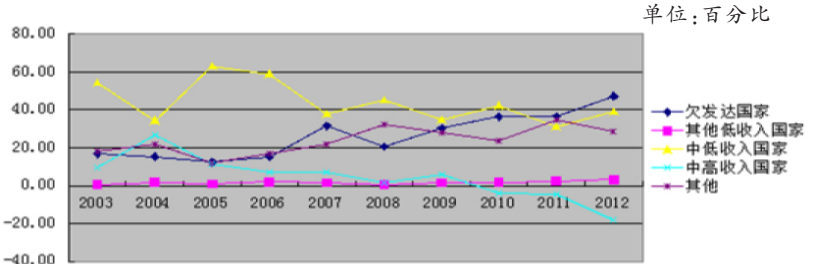
2. 亚洲国家与日本经济联系密切

由于地理位置等方面的原因,日本与亚洲国家的政治经济关系日益紧密,亚洲地区对日本的稳定和繁荣具有重要的意义。因此,亚洲地区一直是日本对外援助的主要地区。一方面,该地区的对外援助额占总援助额的比重远高于其他地区,一直保持在第一位。另一方面,亚洲国家中不少是中低收入国家。因此,日本 ODA 呈现出主要流向中低收入国家的特点。

3. ODA 资金来源要求经济利益

与其他国家不同,日本的日元贷款来自财政投资贷款计划(FILP),而不是来自每年的政府预算。由于贷款援助基金来自全国邮政储蓄、社会、安全和其他公

图 2:2003-2012 年日本 ODA 在各收入层次国家间的分布



注:此处 ODA 指以现价美元计价的对所有部门的实际双边 ODA。

资料来源:根据 OECD 数据制作。

表 3:2003-2012 年日本与 DAC 国家 ODA 各收入层次比重相应比值

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
欠发达国家	0.51	0.52	0.64	0.68	1.17	0.76	1.04	1.16	1.12	1.51
其他低收入国家	0.36	1.05	0.78	1.19	0.78	0.25	0.56	0.74	0.90	1.06
中低收入国家	2.07	1.28	1.25	1.41	1.18	1.60	1.44	1.80	1.54	1.89
中高收入国家	0.71	2.05	1.33	0.68	0.73	0.12	0.51	-0.45	-0.48	-2.08
其他	0.73	0.75	0.60	0.71	0.75	1.04	0.84	0.69	1.00	0.79

注:日本与 DAC 国家 ODA 某收入层次比重相应比值=(日本某收入层次 ODA/日本所有 ODA)/(DAC 国家该收入层次总 ODA/DAC 国家总 ODA)。

资料来源:根据 OECD 数据制作。

共部门的储蓄计划,因此,未偿还援助贷款将严重影响日本公民的社会保障网。因此,日本在对外援助的过程中十分强调贷款的收益性,最起码也要保证零息。倘若日本将贷款进行债务减免,则必须从政府预算中挪出一部分资金对贷款援助基金进行填补,以免对日本社会公民的利益造成影响。因此,日本更愿意选择不进行债务减免,因此与 DAC 国家相比,日本贷款型援助比例较高与日本在对外援助中追求经济利益是一致的。

(二) 强调受援国“自力更生”

1. 注重经济基础设施的援助,促进受援国“自力更生”

“自力更生”是日本对外援助的一条基本政策,该项政策指出需要扩大与受援国经济和社会基础设施建设等方面的合作。日本从自身和亚洲经济和社会发展经验中总结出经济发展对于社会进步的重要性,而经济基础设施又是经济和社会发展的必不可少的先决条件。但是,经济基础设施的建设往往需要大量的前期投入,这对经济欠发达的受援国来说往往是无法承担的。日本对经济基础设施的援助缓解了这一制约受

援国经济发展的瓶颈问题,为这些国家的“自力更生”提供了基础和平台。因此,与 DAC 国家的平均水平相比,日本在对外援助的过程中更倾向于硬件型援助,而相对地忽视软件型援助,这正是日本“自力更生”对外援助基本政策的反映。

2. 偏好贷款型援助,要求受援国“自力更生”

赠款型援助不要求受援国偿还,这可能会导致受援国惰性的增强,使得受援国形成援助依赖症。与赠款型援助不同,尽管贷款型援助具有较低的贷款利率和较长的贷款期限,但是贷款本息仍然需要偿还。在偿还贷款的压力下,一方面贷款之前受援国会量力而行,要求与自身能力相适应的援助额。另一方面,贷款之后尽管贷款是低息的,但是也会促进

受援国尽量对这部分稀缺资源进行最优的配置,以期获得更高的回报。因此,与 DAC 国家的平均水平相比,日本在对外援助的过程中更倾向于贷款型援助,这也是日本“自力更生”对外援助基本政策的反映。

(三) 对自身利益和国际压力的权衡

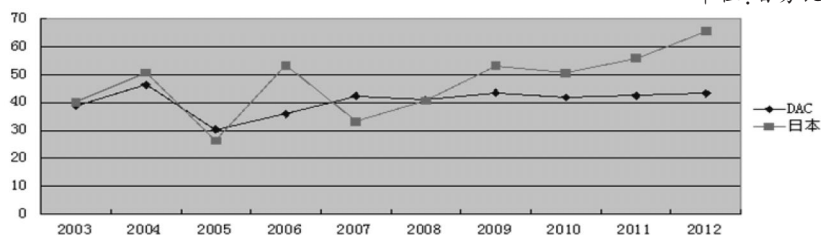
日本的对外援助政策呈现出援助目标多、援助领域和援助部门的优先次序不明确等问题。相应地,在日本对外援助政策实施的过程中,对外援助预算有限,数目多且分散但又无优先次序的援助部门使得援助过程困难重重。最终,日本的对外援助表现出了侧重某些部门,忽视其他部门的情况,与对外援助政策不一致。

援助部门多样化且分散化的根源在于援助目标的多样化且分散化。然而,纵观日本对外援助目标变化的趋势和背景我们发现,以美国为首的国际社会为维护国际体系而对日本施加压力是影响日本对外援助目标形成的一个重要因素。日本在对自身利益和国际压力之间的权衡之中,逐渐地形成了目前多样化和分散化的援助目标。

一直以来,日本都将促进日

图 3: 2003-2012 年日本及 DAC 国家多边 ODA 与双边 ODA 的比值

单位:百分比



注:此处 ODA 指以现价美元计价的对所有部门的实际 ODA。

资料来源:根据 OECD 数据制作。

表 4:日本对外援助目标演变

时间段	对外援助目标
20 世纪 50 年代至 20 世纪 70 年代	(1) 通过对外援助获得产品市场以及原材料的供应, 促进日本经济的发展;
20 世纪 70 年代至 20 世纪 80 年代初期	(1) 促进日本的经济的发展, 保证能源和食品的供应; (2) 经济和技术方面的合作; (3) 人类基本需求援助 (为保持与西方国家援助战略一致性);
20 世纪 80 年代至 20 世纪 90 年代早期	(1) 促进日本经济的发展; (2) 完善基础设施; (3) 人力资源开发和研究、改进和传播技术的其他合作; (4) 结构调整; (5) 满足基本人类需求; (6) 解决如环境和人口等全球问题;
20 世纪 90 年代末至今	(1) 促进日本经济发展; (2) 发展中国家减贫; (3) 持续增长; (4) 和平; (5) 民主; (6) 人权保护; (7) 人道主义问题; (8) 解决如环境、健康、医药、妇女问题、药物和反恐等国际问题。

资料来源:根据 1992 年《日本 ODA 大纲》、2003 年《日本 ODA 大纲》及 Keiichi Tsunekawa, Objectives and Institutions for Japan’s Official Development Assistance (ODA): Evolution and Challenges, JICA Research Institute, 2014.2 相关内容制作。

本经济的发展纳入日本对外援助的计划之中, 尽管其重要性和方向略有变化, 但始终在日本对外援助的目标中占有重要的地位。但是随着日本经济的发展和对外援助额的扩大, 日本被要求在对外援助中承担越来越多的国际责任。这些国际责任在很大程度上是美国和 DAC 国家维护国际援助体系的需要。相应地, 日本的对外援助就需要实现更多的援助目标, 因此日本的对外援助目标出现了多样化和分散化的趋势。

四、总结

日本对外援助政策与实施之间存在一定的差距, 存在着重经济型援助而轻社会型援助、优先援助部门失衡、援助主要流向中低收入国家和偏好贷款型援助等现象。造成这些差别的原因既包

括日本在对外援助中强调经济利益, 也包括日本与 DAC 国家的援助理念不同 (即更强调受援国的“自力更生”), 还包括国际压力造成的日本对外援助目标的分散化。由于日本对外援助预算预期近年内不会增加, 所以援助目标需要更加集中化且应有优先次序的差别。这种差别主要体现在两个方面: 一是与国际发展价值观和目标融合, 二是解决对日本国家利益的关注, 准确地说是亚洲经济的融合和和平建设。日本未来对外援助政策的发展方向取决于日本在国际压力和日本国家利益之间的权衡取舍, 如何将日本本国的利益与国际发展价值观和目标融合在一起是日本未来努力的方向。

(作者单位:厦门大学经济学院国际经济与贸易系 / 厦门大学

中国国际发展研究中心)

参考文献:

Japan's Official Development Assistance Charter, Government of Japan, Ministry of Foreign Affairs and Economic Co-operation Bureau, 2003.8 ,pp.3-5.

Keiichi Tsunekawa, Objectives and Institutions for Japan’s Official Development Assistance (ODA): Evolution and Challenges, JICA Research Institute, 2014.2, pp.12.

Kawai M., Takagi S, “Japan's official development as sistance: recent issues and future directions”, Journal of International Development, Vol.16, No. 2, 2004, pp.255-280.

Kazuo Sunaga, The Reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter, Minister, Permanent Mission of Japan to the United Nations Minister, Ministry of Foreign Affairs, 2004.12, pp.13.

Hyo-sook Kim and David M. Potter, Foreign Aid Competition in North-east Asia, Kumarian Press, 2012, pp.18.

Alina Rocha Menocal, Lisa Denney and Matthew Geddes, Informing the Future of Japan’s ODA, The Overseas Development Institute, 2011.07, pp.23.

Hyo-sook Kim and David M. Potter, Foreign Aid Competition in North-east Asia, Kumarian Press, 2012, pp.16.

Hyo-sook Kim and David M.Potter, Foreign Aid Competition in Northeast Asia, Kumarian Press, 2012, pp.15.

Alina Rocha Menocal, Lisa Denney and Matthew Geddes, Informing the Future of Japan’s ODA, The Overseas Development Institute, 2011.07, pp.22.